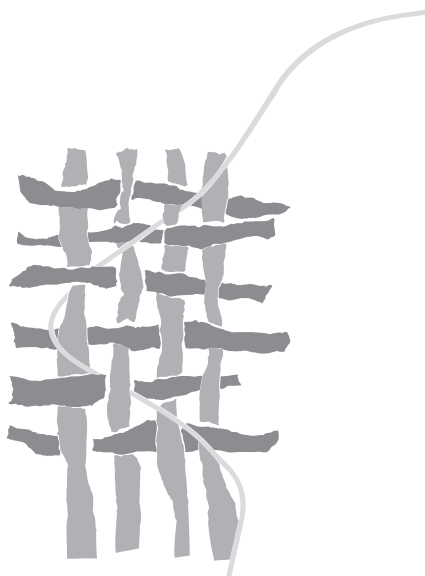


# Médiateur<sup>Le</sup> européen

Origines, création, évolution



Sous la direction de: P. Nikiforos Diamandouros

Traduction: Centre de traduction des organes de l'Union européenne

© 2006 Le Médiateur européen et les auteurs

Tous droits réservés.

Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux de leurs auteurs.

Toute reproduction à des fins éducatives et non commerciales autorisée sous réserve de la mention de la source.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes,  
2006

ISBN 92-95022-87-4

*Printed in Belgium*

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

# Table des matières

<b>Introduction</b> <i>P. Nikiforos Diamandouros</i>	1
<b>1 Les tendances ayant conduit à la création d'un Médiateur européen</b> <i>Hans Gammeltoft-Hansen</i>	13
<b>2 La proposition espagnole présentée à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique</b> <i>Carlos Moreiro González</i>	29
<b>3 La proposition danoise présentée à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique</b> <i>Peter Biering</i>	40
<b>4 Le processus d'adoption du Statut du Médiateur européen</b> <i>Ezio Perillo</i>	54
<b>5 Les premières années du Médiateur européen</b> <i>Jacob Söderman</i>	88
<b>6 Le Médiateur européen: protéger les droits des citoyens et renforcer le contrôle parlementaire</b> <i>Paul Magnette</i>	114

<b>7 Fonctions parallèles et coopération: la commission des pétitions du Parlement européen et le Médiateur européen</b> <i>Saverio Baviera</i>	135
<b>8 Les relations entre le Médiateur européen et la commission des pétitions du Parlement européen</b> <i>Eddy Newman</i>	154
<b>9 Défendre les droits des citoyens européens: la coopération entre la Commission européenne et le Médiateur européen</b> <i>Anita Gradin et Ranveig Jacobsson</i>	174
<b>10 Les relations entre le Médiateur européen et la Commission européenne sous l'angle de la procédure</b> <i>Jean-Claude Eeckhout et Philippe Godts</i>	180
<b>11 Les rapports spéciaux adressés au Parlement européen par le Médiateur européen</b> <i>Roy Perry</i>	198
<b>12 Rendre l'administration responsable de l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires: rôles et approches de la Cour, du Parlement et du Médiateur européen</b> <i>Gregorio Garzón Clariana</i>	205
<b>13 Les ressources du Médiateur européen: budget et questions connexes</b> <i>Juan Manuel Fabra Vallès</i>	225
<b>14 Quelques réflexions sur le rôle futur du Médiateur dans une Europe en mutation</b> <i>P. Nikiforos Diamandouros</i>	233

<b>Annexe I:</b>	Documents de base et références	258
<b>Annexe II:</b>	La proposition espagnole de Médiateur européen	266
<b>Annexe III:</b>	La proposition danoise de Médiateur européen	269
<b>Annexe IV:</b>	La base juridique du Médiateur européen dans le Traité	271
<b>Annexe V:</b>	Le Statut du Médiateur européen	273
<b>Auteurs</b>		282

# La proposition espagnole présentée à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique

*Carlos Moreira González*

---

## 1 Introduction

La présente étude analyse le contexte, le contenu et les effets juridiques de la contribution espagnole à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique (CIG-UP), qui a approuvé l'introduction du Médiateur européen dans le Traité sur l'Union européenne (TUE, 1992).

La création de cet organe supranational a trouvé un climat favorable lorsque deux visions différentes du processus d'intégration européenne se sont manifestées durant la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle: l'approche fédéraliste des gouvernements belge, grec et espagnol et l'euroscepticisme du gouvernement danois.

Le travail de définition du modèle juridique a abouti dans ce climat politique exceptionnel, en dépit des fortes réserves émises par des institutions à caractère supranational, comme le Parlement européen et la Commission européenne, qui ne voulaient ou ne pouvaient comprendre à l'époque en quoi ce nouvel organe pourrait galvaniser l'efficacité et la démocratie dans le contexte de l'épanouissement de la dynamique institutionnelle de l'Union européenne.

Bien que le gouvernement espagnol ait contribué, en fin de compte, à l'instauration du Médiateur européen, cette décision était davantage due à l'existence d'une volonté politique favorable à la création de cette institution qu'à la faisabilité juridique du modèle esquissé dans les propositions présentées par l'Espagne à la Conférence intergouvernementale.

## 2 Le contexte de la proposition espagnole

À l'origine, la proposition a été influencée par deux éléments: l'approche politique qu'avait Felipe González, le Premier ministre espagnol de l'époque, du processus d'intégration européenne et la forme juridique que la Constitution espagnole de 1978 avait donnée au Médiateur.

Le Conseil européen de Madrid, qui invitait la CIG à signer le Traité de Maastricht, définissait des objectifs limités à la seule intégration économique et monétaire des États membres de la Communauté économique européenne <sup>1</sup>.

Toutefois, les participants ont très rapidement compris qu'il était risqué d'approfondir l'action institutionnelle de la Communauté dans le domaine économique sans lui donner un ancrage politique solide parmi les citoyens des États membres. La création d'un «espace public européen» destiné à transcender la simple notion de citoyen pour en faire le destinataire du droit supranational a pris une importance spécifique durant le débat qui a conduit au lancement de la Conférence intergouvernementale <sup>2</sup>.

Dans une lettre du 4 mai 1990 adressée au Premier ministre irlandais (Président en exercice du Conseil), Felipe González préconisait l'instauration d'une «citoyenneté commune» qui ferait des citoyens des acteurs du processus d'intégration, même si les droits associés au nouveau statut juridique de la Communauté n'avaient pas encore été définis <sup>3</sup>.

Le climat politique avait déjà été préparé par le mémorandum, du 26 mars 1990, adressé par le gouvernement belge au Conseil et qui demandait que l'Europe des citoyens soit inscrite à l'ordre du jour de la CIG. De manière générale, le gouvernement belge évoquait la libre circulation, élaborait une déclaration sur les droits de l'homme et parlait de l'exercice du droit de vote aux élections locales et du Parlement européen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 26-27 juin 1989, *Bulletin CE* 6-1989, pp. 8-17, point I.1.11, p. 12.

<sup>2</sup> P. Solbes Mira, «La citoyenneté européenne», *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 345, 1991, pp. 168 ff.

<sup>3</sup> Texte publié dans *Revista de Instituciones Europeas*, 1990-3, pp. 780-781. Le gouvernement grec a publié un mémorandum soutenant la lettre du Premier ministre Felipe González du 18 mai 1990, dans lequel il présente ses propres propositions au sujet de la notion de citoyenneté européenne et des droits des citoyens dans la future «Communauté européenne»; SI (90), p. 393.

<sup>4</sup> SI (90), p. 232.

En tout état de cause, la notion politique essentielle à la définition du statut de la citoyenneté européenne constituait, pour deux raisons au moins, la base qui allait servir, sinon justifier, la création du Médiateur européen. Tout d'abord, parce que de la même manière que cette institution est considérée comme l'un des éléments fondamentaux du constitutionnalisme contemporain, son acceptation au niveau supranational faisait partie de la constitutionnalisation de l'Europe. Ensuite, parce qu'une fois mise en place, elle renforcerait la confiance des citoyens dans les mécanismes institutionnels de l'Union européenne en leur offrant un nouveau moyen de contrôle de ceux-ci.

L'idée sous-jacente de la proposition espagnole était aussi la notion juridique du Médiateur, énoncée à l'article 54 de la Constitution espagnole de 1978 et de la loi organique n° 3/1981 (du 6 avril 1981) sur le *Defensor del Pueblo* (Médiateur) - LODP, modifiée par la loi organique n° 2/1992 (du 5 mars 1992) (*Boletín Oficial del Estado* du 6 mars 1992), qui, en résumé, instituent un organe constitutionnel <sup>5</sup> indépendant et exercent un double contrôle (action administrative et droits fondamentaux). Dans la mesure où elle a servi de base à ce qui allait devenir la proposition espagnole à la CIG, une brève description des caractéristiques principales et des pouvoirs de cette institution dans l'ordre juridique espagnol s'impose.

Ainsi, l'article 9 de la LODP autorise un contrôle subsidiaire des actes de «mauvaise administration», hormis dans l'exercice des fonctions judiciaires de l'administration (article 117 de la constitution espagnole de 1978 et articles 13 et 17 de la LODP) et des actes du chef de l'État.

Le statut juridique actif du Médiateur lui permet donc d'agir dans le cadre de recours en inconstitutionnalité et de recours pour violation des droits fondamentaux et d'intenter des actions en responsabilité civile (article 162, paragraphe 1, de la constitution espagnole de 1978 et article 26 de la LODP, respectivement).

Outre les pouvoirs juridiques étendus que lui reconnaît l'ordre juridique espagnol, le Médiateur possède également une large autonomie opérationnelle, que lui confère expressément l'article 6, paragraphe 1, de la LODP. En conséquence, bien qu'il soit nommé par le

---

<sup>5</sup> Bien que le Médiateur espagnol n'ait pas pour fonction constitutionnelle de légiférer, la Constitution prévoit expressément cette institution et, par ses fonctions, elle occupe une place importante dans l'ordre constitutionnel.



Parlement, il ne peut être révoqué par la même instance que pour «avoir manifestement négligé de remplir les obligations et devoirs que lui confère son Statut» (article 5, paragraphe 4, de la LODP). Cependant, aussi bien dans ses apparitions devant la commission mixte du Congrès et du Sénat que dans le rapport annuel présenté à la session plénière du Parlement, ses actions ne sont ni mises au vote, ni adoptées ni rejetées et aucun avis n'est rendu sur celles-ci.

L'ordre juridique espagnol institue un cadre généreux octroyant un accès subjectif et objectif au Médiateur. Sous réserve du respect de quelques conditions minimales de légitimité énoncées à l'article 15, paragraphe 1, de la LODP, «... toute demande adressée au Médiateur par un particulier ou par un groupe de particuliers requérant son intervention afin d'obtenir des éclaircissements sur un acte ou une décision émanant d'une autorité publique, de ses agents et des autorités administratives»<sup>6</sup> est considérée comme une plainte. La plainte ou requête doit toutefois «concerner directement» le plaignant (article 10 de la LODP), une exigence qui n'empêche pas la présentation de plaintes destinées à protéger les droits dits «diffus».

Ce cadre juridique conçu pour garantir la force et l'efficacité du Médiateur résulte certainement en partie du fait que le constitutionnalisme espagnol contemporain insiste peu sur l'exercice du droit de pétition dans un État décentralisé<sup>7</sup>.

Des actions législatives internes spécifiques ont été menées en ce qui concerne la décentralisation de l'administration publique afin de préciser la portée des pouvoirs du Médiateur<sup>8</sup>. L'article 2 de la loi n° 36/1985 (du 6 novembre 1985) institue un système de pouvoirs «exclusifs» et «concurrents», ayant leur contrepartie dans les Communautés autonomes<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Rapport de gestion du *Defensor del Pueblo* présenté à la session plénière du parlement espagnol, 27 septembre 1984, p. 24.

<sup>7</sup> L'essentiel du contrôle de l'exécutif par le parlement passe par des questions formelles au Parlement, des comparutions, des commissions d'enquête et des débats sur les budgets.

<sup>8</sup> Conformément à l'article 54 de la Constitution et à l'article 12, paragraphe 2, de la LODP, les pouvoirs du *Defensor del Pueblo* couvrent «toutes les activités de l'administration».

<sup>9</sup> Le *Defensor del Pueblo* espagnol est seul compétent pour contrôler les activités des organes de l'administration publique de l'État au sein des Communautés autonomes. Un système de coopération a été institué afin de permettre à ces organes d'aider le *Defensor del Pueblo* lorsqu'il en fait la demande et de recevoir les plaintes qui pourraient lui être ultérieurement renvoyées, lorsqu'elles relèvent de sa compétence.

On imagine aisément que la transposition de ce système constitutionnel dans la proposition espagnole présentée à la CIG était davantage un acte de volonté politique que de réalisme juridique. La proposition n'était pas viable pour une variété de motifs. Le premier était que le système institutionnel communautaire ne reflète pas exactement la séparation traditionnelle des pouvoirs d'un État démocratique, qui est «l'habitat naturel» du Médiateur.

Le deuxième motif était l'absence d'une liste des droits administratifs et fondamentaux des citoyens européens, ce qui signifiait qu'il n'existait pas de base objective justifiant la création d'un «organe constitutionnel» au niveau supranational.

Enfin, une troisième raison réside dans la nature décentralisée de l'administration communautaire qui ne dispose donc pas d'un appareil administratif puissant affectant directement et spécifiquement les situations subjectives de la majorité des citoyens des États membres.

### 3 Contenu de la contribution espagnole

La contribution de la délégation espagnole à la CIG se composait essentiellement de deux documents, à savoir la note sur la citoyenneté, présentée juste avant le début de la CIG, le 24 septembre 1990 («Vers une citoyenneté européenne») <sup>10</sup> et la proposition d'un texte sur la citoyenneté européenne présenté à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique le 20 février 1991 <sup>11</sup>.

#### 3.1 Note sur la citoyenneté

La note sur la citoyenneté considérait les plaintes adressées à un «Médiateur européen» comme l'un des mécanismes garantissant le nouveau concept de «citoyenneté européenne» <sup>12</sup> (Point II(e)).

Bien qu'elle dispose que les droits spécifiques des citoyens doivent être protégés par le recours à des «pétitions ou plaintes» adressées au Médiateur <sup>13</sup>, ce droit n'était pas prévu dans les droits «spéciaux de

<sup>10</sup> SN 3940/90.

<sup>11</sup> *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-1, pp. 405-409.

<sup>12</sup> Définie au point I, paragraphe 4, comme «le statut individuel et inséparable des ressortissants des États membres qui, par leur adhésion à l'Union, sont soumis à des droits et devoirs spéciaux concernant l'Union ...».

<sup>13</sup> Il dispose également que le Médiateur européen peut agir par l'intermédiaire de «médiateurs» ou de personnalités équivalentes dans les différents États membres.

base» (ou fondamentaux) des citoyens, que sont la libre circulation, la liberté d'établissement et la participation politique sur le lieu d'établissement.

La note envoyait un message constitutionnel fédéral clair, indiquant que l'inclusion de la liberté de circulation et d'établissement dans les Traités devait être la pierre angulaire du futur modèle d'intégration politique. En conséquence, la création d'un Médiateur et l'octroi aux citoyens d'un accès à ce dernier ne constituaient que des éléments incidents (ou additionnels), qui auraient très bien pu être perdus de vue durant les négociations dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, si des difficultés majeures avaient entravé la conclusion d'un accord entre les délégations.

Au début, la note espagnole reçut un accueil assez tiède. Dans son avis du 21 octobre 1990<sup>14</sup>, la Commission l'a ouvertement soutenue (Point III.2), bien que la liste des éléments fondamentaux devant constituer le futur statut de la citoyenneté européenne ne mentionnât nullement le droit d'accès au Médiateur.

De même, dans sa résolution sur le rapport Martin<sup>15</sup>, le Parlement européen a demandé que la notion politique de citoyenneté soit introduite dans le Traité, sans défendre une articulation juridique spécifique des droits et des libertés.

La seule mention d'un soutien explicite à l'introduction du Médiateur se trouve dans le mémorandum danois sur l'Union politique, daté du 10 octobre 1990<sup>16</sup>.

Toutefois, ce sont essentiellement les conclusions de la présidence du Conseil européen de Rome (14 et 15 décembre 1990), antérieures à la CIG, qui ont donné le ton des négociations futures en adoptant la notion de citoyenneté et en invitant la Conférence à envisager la création d'un Médiateur européen<sup>17</sup>.

### 3.2 Proposition de texte sur la citoyenneté européenne

Le texte sur la citoyenneté européenne présenté à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, le 20 février 1991, décri-

---

<sup>14</sup> COM(90)600 final.

<sup>15</sup> Doc. A3-281/90.

<sup>16</sup> SI (90) 751. Également dans le «non-paper» du groupe «Amis de la Présidence», SI (90) 963.

<sup>17</sup> *Bulletin CE*, 12-1990, p. 17.

vait plus en détail les aspects juridiques et opérationnels du Médiateur européen.

La teneur de l'article 2 de la proposition était particulièrement frappante, dans la mesure où le premier paragraphe déclarait, tout d'abord, que l'Union et ses États membres respectent les droits fondamentaux reconnus par leurs traditions constitutionnelles et par la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et, ensuite, que l'Union adopte (au sens de l'inclusion de l'acquis) cette convention<sup>18</sup>. À ces déclarations s'ajoutait l'ambitieuse innovation du paragraphe 2 qui confiait à l'Union la tâche d'instituer un système par lequel les citoyens de l'Union et les personnes n'ayant pas ce statut «pourraient se prévaloir des droits garantis» à l'article 2, paragraphe 1<sup>19</sup>.

Cette disposition établit un lien avec les pouvoirs (ou l'étendue des compétences) conférés au Médiateur européen par l'article 9 de la proposition espagnole, qui impliquait une extension ou une reconnaissance implicite de la capacité du Médiateur à contrôler le respect des droits fondamentaux dans les actes administratifs communautaires. Elle étendait également la portée subjective de l'octroi d'un accès au Médiateur aux non-citoyens.

Toutefois, sa formulation générale (étant donné qu'elle ne propose pas de relation précise avec les droits fondamentaux des citoyens de l'Union) contraste avec la reconnaissance des droits de citoyenneté spécifiques énoncés aux articles 4 à 9 de la même proposition.

Le contenu de l'article 9 peut être évalué de diverses manières. L'organe proposé est défini de trois manières différentes, à savoir une

---

<sup>18</sup> Il est certain que ces déclarations cadraient difficilement avec la situation juridique de la Communauté de l'époque. Tout d'abord, la déclaration selon laquelle chaque État membre respecterait les traditions constitutionnelles des autres était ambiguë. Ensuite, la déclaration selon laquelle l'Union «adoptait» la Convention européenne était également vague, étant donné que cela pouvait se faire par une «succession internationale» classique de l'Union à ses États membres ou par la signature de la convention par l'Union.

Enfin, l'article 2 du TUE mentionnait que l'Union respecterait les droits fondamentaux dans des termes très similaires à ceux de la proposition espagnole, bien qu'il reprenne la substance du préambule de l'Acte unique européen et exclue en tout état de cause l'article B du TUE et les articles 8 à 8E du Traité instituant la Communauté européenne du statut sur la citoyenneté. Cette disposition s'est révélée plus adéquate et a donc été insérée dans les principes et objectifs de l'UE.

<sup>19</sup> Il convient de souligner que ce libellé a ensuite été avalisé par la proposition du Parlement européen à la CIG, considérant G de la résolution du 14 juin 1991 (DOC. PE A3-139/91, *Journal officiel* 1991 C 183, p. 362) et document CON-UP-UEM 2010/91, R/LIMITE.

définition principale et deux subsidiaires. Tout d'abord, le libellé de l'article 9 fait référence à la «nomination» dans chaque État membre d'un «médiateur», qui serait politiquement responsable devant le Parlement européen dans le cadre d'un contrôle «souple», c'est-à-dire par la présentation d'un rapport annuel. À titre subsidiaire, deux autres possibilités pouvaient être envisagées: la création d'un «Médiateur européen», qui serait un organe indépendant de l'Union ou un organe responsable devant le Parlement européen, ou la création d'un «médiateur» européen destiné à renforcer l'action des «médiateurs» nationaux.

Le premier modèle confierait aux «médiateurs» nationaux désignés dans chaque État membre le pouvoir le plus large de contrôle du respect du droit communautaire à l'échelle nationale. Une proposition aussi ambitieuse était difficile à mettre en œuvre, compte tenu notamment du fait que tous les États membres ne possédaient pas un médiateur ayant une compétence nationale ou qu'ils ne connaissaient pas tous le concept du médiateur. Il aurait dès lors été malaisé de concilier l'introduction de ce type d'organe dans les systèmes constitutionnels des États membres avec l'exigence de respect de leur identité nationale (article 6, paragraphe 3, du TUE).

C'est la raison pour laquelle les deux autres solutions ont été présentées sans, toutefois, définir clairement un modèle, étant donné que la mise en place d'un Médiateur européen indépendant (doté de l'autonomie dont jouit, par exemple, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne) et le fait qu'il soit responsable devant le Parlement européen (ce qui en fait, de facto, une commission parlementaire) sont deux choses assez différentes. Par ailleurs, il était encore plus difficile de créer une instance aux pouvoirs résiduels dont la tâche consisterait à «parfaire» le travail des médiateurs nationaux.

Limprécision caractéristique du modèle visé dans la proposition espagnole est d'autant plus paradoxale si l'on analyse la portée réelle de l'action du «médiateur» dans chaque État membre. En indiquant que «... la tâche consiste à aider les citoyens de l'Union à défendre les droits que leur confère le présent Traité», la proposition l'autorise directement non seulement à traiter des droits octroyés spécifiquement dans les différentes dispositions du Traité, mais également à sauvegarder les droits fondamentaux visés à l'article 2 de la proposition.

L'article 9 confère également au Médiateur le pouvoir de contrôler l'administration de tout organe responsable de l'application du droit communautaire (... «devant les autorités administratives de l'Union et de ses États membres» ...) et lui donne plein pouvoir pour engager des actions en justice au niveau national et supranational (... «et à invoquer ces droits devant les instances judiciaires, pour son propre compte ou au nom des personnes concernées») <sup>20</sup>.

Enfin, l'article 9 permet également au Médiateur d'avoir des contacts immédiats et spécifiques avec les citoyens de l'Union afin de leur fournir des informations claires et exhaustives sur leurs droits et les moyens de les faire appliquer.

La proposition espagnole a été rejetée par le Parlement européen et la Commission, bien qu'elle ait bénéficié d'un certain soutien de la part de quelques délégations participant à la CIG. L'opposition du Parlement européen trouvait essentiellement son origine dans le sentiment d'une érosion de ses pouvoirs et ce, pour deux motifs: tout d'abord, l'absence du droit de pétition dans les droits spécifiques liés à la citoyenneté visés aux articles 4 à 9 de la proposition espagnole, et la réduction possible du rôle de la commission des pétitions du fait de la création d'un «Ombudsman» ou d'un «Médiateur» européen.

À cet égard, certains éléments contenus dans la résolution du Parlement européen sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1990/1991 <sup>21</sup> sont particulièrement instructifs. Ayant affirmé au point 1 l'importance des pétitions dans la vie des Communautés en ce qu'elles créent un lien particulier avec les citoyens, les points 11, 12 et 13 affirment clairement l'opposition du Parlement à la création d'un «Médiateur européen» et, sans plus de précision, à «certaines propositions» présentées sur le sujet à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique <sup>22</sup>. Le point 10 met également en évidence le renforcement de la coopération entre la commission des pétitions et les «médiateurs et les commissions des pétitions» des parlements nationaux et ajoute que

---

<sup>20</sup> Voir p. 267 *infra*.

<sup>21</sup> Résolution du 14 juin 1991 sur le rapport A3-0122/91, *Journal officiel* 1991 C 183, p. 448.

<sup>22</sup> Par exemple, le point 11 affirme qu'un «Médiateur européen» réduira le pouvoir de contrôle de la Commission par le Parlement et ses commissions, en créant une nouvelle structure qui ferait double emploi avec la commission des pétitions. Le point 13 indique, quant à lui, qu'il ne servirait qu'à «saper le fonctionnement des institutions».

celle-ci offre une «structure adéquate pour la défense des citoyens dans leurs relations avec les autorités locales, nationales et communautaires». La position du Parlement discrédite donc totalement la nécessité de créer un «Médiateur» et les trois propositions en ce sens de la proposition espagnole.

La Commission européenne a également soutenu dans une certaine mesure la vision catastrophiste du Parlement européen. Dans sa proposition du 28 février 1991<sup>23</sup> relative à un texte sur l'Union politique, la Commission s'est abstenue de prendre position sur l'introduction d'un Médiateur européen. Cependant, en réaction à la proposition danoise de mars 1991, elle a défendu la mise en place d'un mécanisme de coopération entre les «médiateurs» des États membres selon le principe émergent de la subsidiarité (ce qui évitait donc de créer un Médiateur européen). En raison des contacts plus directs existant entre les citoyens et leurs médiateurs nationaux et la meilleure connaissance des arcanes de leurs administrations publiques respectives, ce mécanisme de coopération était susceptible, selon la Commission, de contribuer à accroître l'efficacité du contrôle du droit communautaire.

Enfin, le projet de Traité présenté par la présidence luxembourgeoise au Conseil européen des 28 et 29 juin 1991, qui a finalement été accepté, incluait les éléments essentiels de la proposition espagnole sur la citoyenneté, sans toutefois reprendre le modèle du *Defensor* (médiateur ou *ombudsman*) visé à l'article 9 du texte espagnol<sup>24</sup>. Pas plus le projet de Traité de la présidence néerlandaise, présenté le 24 septembre 1991, que le texte final du Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) n'a apporté de modifications substantielles à cet égard.

En somme, la proposition espagnole a eu le grand mérite d'anticiper un modèle de médiateur qui aurait été idéal s'il était intervenu à un stade plus avancé de l'intégration politique européenne. Il s'agissait d'une proposition maximaliste, mais pas très pragmatique, qui clarifiait les pouvoirs du Médiateur et le contexte politique dans lequel il était proposé. C'est peut-être la raison pour laquelle la proposition qui a finalement été retenue est la solution minimaliste pré-

---

<sup>23</sup> SEC(91)412.

<sup>24</sup> Texte des conclusions du Conseil européen de Luxembourg dans *Europe Documents*, nos 1722 et 1723 (5 juillet 1991).

conisée par la délégation danoise, qui ne donnait au Médiateur qu'un pouvoir d'enquête sur d'éventuels cas de mauvaise administration des institutions et organes communautaires <sup>25</sup>.

## 4 Conclusion

L'importance de la contribution espagnole à la création du Médiateur européen dans le Traité sur l'Union européenne réside essentiellement dans le fait qu'elle a redynamisé l'idée que les Danois avaient avancée durant la dernière phase des négociations sur l'Acte unique européen de 1986, mais qui n'avait pas été retenue parce que la proposition danoise était arrivée très tard durant les négociations de la conférence intergouvernementale.

La proposition espagnole a également eu le mérite d'engager le débat sur la nécessité de créer ce nouvel organe, davantage soutenu par le Parlement et la Commission européenne que par la plupart des délégations représentant les gouvernements des États membres.

Même s'il est vrai que la proposition espagnole de février 1991 sur la citoyenneté européenne conférait les pouvoirs les plus étendus possible au «Médiateur» (ou aux médiateurs), il l'est tout autant qu'elle n'a pas répondu aux questions concernant le délicat équilibre institutionnel de la Communauté. Il n'a pas été fait mention de son statut, de son mode de nomination ou d'élection, de son autonomie fonctionnelle et de son fonctionnement en tant qu'institution.

Tous ces détails extrêmement importants ont finalement été abordés dans la proposition danoise. Les qualités techniques et juridiques de cette dernière ont indéniablement contribué à garantir le bon déroulement des négociations politiques et, selon moi, elle a été le catalyseur nécessaire à l'introduction dans le corps du Traité du modèle et de la forme spécifique du Médiateur européen tels que nous les connaissons encore aujourd'hui.

---

<sup>25</sup> La proposition visant à introduire un nouvel article 140 A dans le Traité a habilité le Médiateur à «recevoir les plaintes émanant de personnes physiques et morales domiciliées dans un État membre relatives à des carences dans l'administration des institutions».